

---

## II. Innenpolitik/Aussenpolitik

---



### **Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1255>

DOI: 10.4000/sjep.1255

ISSN: 1663-9677

### **Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

### **Printed version**

Date of publication: 1 février 1993

Number of pages: 104-116

ISSN: 1660-5926

### **Electronic reference**

« II. Innenpolitik/Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 12 | 1993,  
Online erschienen am: 30 April 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1255> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1255>

---

## II. Innenpolitik / Aussenpolitik

### 1. Asylpolitik

*Die seit anfangs der achtziger Jahre stetig anschwellende Migration von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Ländern der Dritten Welt und aus Osteuropa in die westlichen Industrieländer hat zu einer zunehmend restriktiven Asylpolitik und -praxis in diesen Ländern geführt. In der Schweiz wurde das Asylgesetz aus dem Jahre 1979 dreimal revidiert und die vierte Revision ist in Vorbereitung. Auch in der Schweiz sind die Zeichen zunehmender Fremdenfeindlichkeit spürbar geworden, was nebst der steigenden Anzahl der Asylanten wohl auch auf die wirtschaftliche Unsicherheit durch die Rezession im eigenen Land zurückzuführen ist. Im Jahr 1991 ist die Zahl der Asylsuchenden erneut massiv gestiegen, in der ersten Jahreshälfte 1992 jedoch nahmen die Gesuche um Asyl gegenüber der gleichen Vorjahresperiode deutlich ab. Die vom Bundesrat zur Entlastung des EJPD eingesetzte Asylrekurskommission nahm ihre Arbeit im April 1992 auf.*

Im Jahre 1991 haben erneut eine Rekordzahl von 41'629 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt, 16 Prozent mehr als im Vorjahr. Wie aus der Tabelle ersichtlich, hat jedoch die Zuwachsrate gegenüber derjenigen von beinahe 50 Prozent der Vorjahre deutlich abgenommen. Rund ein Drittel aller Gesuche stammen von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien; die nächstgrösseren Gruppen stellen Sri Lanka (17,7 Prozent), die Türkei (10,4 Prozent) und Rumänien (6,4 Prozent). Von den insgesamt 29'468 abgeschlossenen Asylverfahren war der Entscheid in 25'810 Fällen eine Wegweisung. 17'492 Personen erhielten eine Aufenthaltsbewilligung oder ihr Aufenthalt wird weiterhin geduldet. Asyl erhielten 1'158 Personen; die Anerkennungsquote betrug 3 Prozent. Ende 1991 befanden sich insgesamt 108'029 Personen in der Schweiz, die als Asylbewerber eine Aufenthaltsberechtigung haben. Die Gesuche von insgesamt 61'691 Personen waren Ende 1991 noch nicht entschieden.

In der ersten Jahreshälfte 1992 hat sich der Trend bei den neuen Asylgesuchen umgekehrt. Von Januar bis Ende August 1992 stellten 12'739 Menschen ein Asylgesuch gegenüber 28'530 in der entsprechenden Vorjahresperiode. Auch in diesem Zeitraum stellten Personen aus dem aufgelösten Jugoslawien rund ein Drittel der Gesuche.

Tabelle Nr. 10

<b>Asylgesuche 1981-1991</b>											
<b>Herkunfts- länder</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
Äthiopien	53	153	153	106	101	150	120	131	204	306	394
Afghanistan	69	125	64	33	28	45	80	71	134	234	233
Albanien										250	1038
Angola	98	90	315	133	371	125	197	322	575	1134	796
Bangladesh		5	26	15	34	74	144	195	491	665	593
Bulgarien	20	37	26	21	12	12	8	30	90	681	217
Chile	395	1244	1244	487	322	259	291	139	39	11	7
CSSR	720	751	383	214	96	133	96	98	171	21	26
Ghana	3	29	54	58	103	103	101	113	383	450	852
Indien		1	21	119	114	210	401	730	720	1828	886
Irak	31	143	79	29	12	18	27	34	26	71	160
Iran	84	182	112	119	162	951	513	291	211	417	222
Jugoslawien	26	44	74	102	138	119	131	818	1365	5645	14205
Libanon	24	27	19	49	107	144	375	529	2477	5533	1352
Nigeria		1	5	3	2	2	3	8	101	308	515
Pakistan	9	6	121	364	286	392	581	659	1027	1212	1339
Polen	929	580	267	319	199	211	160	293	255	549	60
Rumänien	362	632	245	128	103	105	89	161	431	1959	2682
Somalia	16	31	25	37	5	16	22	22	88	181	910
Sri Lanka	4	109	845	1236	2764	593	895	1516	4809	4774	7349
Syrien	7	19	20	13	29	138	159	89	115	239	179
Türkei	155	1341	1972	2639	3844	4066	5817	9673	9395	7262	4324
Ungarn	500	439	261	127	93	70	88	86	16		2
Vietnam	15	44	88	90	166	174	157	129	168	139	86
Zaire	317	593	1005	756	442	214	191	136	419	758	1426
Übrige	425	509	462	228	170	222	267	453	715	1441	1731
<b>Total</b>	<b>4226</b>	<b>7135</b>	<b>7886</b>	<b>7435</b>	<b>9703</b>	<b>8546</b>	<b>10913</b>	<b>16726</b>	<b>24425</b>	<b>36068</b>	<b>41584</b>
<b>Quelle:</b> Bundesamt für Flüchtlinge											

Die durchschnittliche Anerkennungsquote sank von 4,9 auf 3 Prozent im Jahre 1991. Für die Länder mit den meisten Asylgesuchen betrug sie im Falle von Jugoslawien 2,1 Prozent (6,5), Rumänien 0,3 (5,7), Sri Lanka 3,5 (5,7), Türkei 7,2 (4,1).

Im europäischen Vergleich ist der Anteil der Asylsuchenden an der Gesamtbevölkerung in der Schweiz mit 690 Asylgesuchen auf 100'000 Einwohner (1991) relativ hoch. In Österreich war der Anteil 1991 346 Personen, in Deutschland 332, in Frankreich 88 und in Italien 47. Durch die Revision des Asylgesetzes wurde die Verfahrensdauer bei der ersten Instanz stark reduziert. Für den grössten Teil der entschiedenen Fälle lag sie unter sechs Monaten.

Weltweit schätzt das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge 1992 die Zahl der Menschen, welche in anderen Ländern Aufnahme suchen auf 18 Millionen. Hinzu kommen schätzungsweise 20 Millionen Menschen, die innerhalb der eigenen Landesgrenze auf der Flucht sind und Schutz suchen. Nur ein geringer Teil der Menschen aus dem Süden flüchtet in die Industrieländer, die Reise ist kostspielig. Der überwiegend grosse Teil – über achtzig Prozent gemäss EDA, über neunzig Prozent gemäss UN-HCR – der Migration findet innerhalb der Länder der Dritten Welt statt. Es sind somit in erster Linie Entwicklungsländer, welche in grosser Zahl Flüchtlinge aus Nachbarländern aufnehmen und mit internationaler Hilfe in grossen Lagern über Jahre hinweg betreuen.

### *Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien*

Der Ausbruch des Krieges in Jugoslawien hat zu Flüchtlingsströmen in die europäischen Länder geführt. Der Krieg hat auch zahlreiche Gastarbeiter in der Schweiz überrascht, für welche eine Heimkehr in das Kriegsgebiet nicht mehr möglich war und welche ein Asylgesuch stellten.

Dazu wurden 2'000 Personen, mehrheitlich Frauen und Kinder, aus den sog. Flüchtlingszügen in der Schweiz aufgenommen. Von der Asylstatistik nicht erfasst sind die auf rund 70'000 Personen geschätzte Zahl von Menschen aus dem Kriegsgebiet, welche als Touristen in die Schweiz eingereist sind und von Verwandten beherbergt werden. Eine Regelung des Statuts der Jugoslawien-Flüchtlinge im Sinne einer Verlängerung des Aufenthaltsrechtes für alle Personen dränge sich angesichts ihrer Lage und ihrer Zahl auf. Dies verlangten verschiedene Persönlichkeiten in einem öffentlichen "Appell zugunsten der Kriegsoffer im ehemaligen Jugoslawien" (30. Juni 1992). Sie kritisierten insbesondere die Einführung der Visumspflicht bei Ausbruch des Bürgerkrieges und baten den Bundesrat, den Visumszwang für die Einreise der Vertriebenen und Flüchtlinge aus dem Kriegsgebiet Jugoslawien abzuschaffen.

Bei der Beurteilung der "hinreichenden Verfolgungssicherheit" in einem Land stützt sich der Bundesrat auf den *Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte* aus dem Jahre 1966. Die Verfolgungssicherheit könne keine absolute sein, sondern eine "hinreichende", was konkret heisst, dass die Staatsangehörigen bei Verfolgung "innerstaatliche Fluchialternativen" haben. Artikel 16 Abs. 2 des Asylgesetzes sieht vor, dass auch Personen aus "verfolgungssicheren Ländern" ein Asylgesuch stellen können, wenn sich während der – kurzen – Anhörung des Gesuchstellers die Hinweise auf eine Verfolgung als glaubwürdig herausstellen (1). Trotz der Krisenherde Pandschab und Kaschmir gilt

**Verfolgungssichere Länder**

Bei der dritten Revision des Asylgesetzes 1990 erhielt der Bundesrat die Möglichkeit, eine Liste von Ländern zu führen, in denen die Menschen nach seiner Einschätzung vor Verfolgung sicher sind, die sog. safe countries. Auf Asylgesuche aus diesen "verfolgungssicheren Ländern" wird in der Regel nicht eingetreten und die Staatsangehörigen können nach kurzer Anhörung sofort in ihr Land zurückgeschafft werden. Die Liste umfasst folgende Länder:

**Ungarn, Polen, Tschechoslowakei** (Bundesratsentscheid vom 31.10.1990)

**Indien, Bulgarien** (Bundesratsentscheid vom 18.3.1991)

**Algerien** (Bundesratsentscheid vom 18.3.1991, wegen Unruhen von der Liste gestrichen mit Entscheid vom 19.2.1992)

**Angola, Rumänien** (Bundesratsentscheid vom 25.11.1991)

Indien für den Bundesrat als "verfolgungssicheres Land", weil die Unruhen regional begrenzt seien und die innerstaatliche Flucht möglich sei.

Dass Länder als verfolgungssicher eingestuft werden, führe zu oberflächlichen Entscheiden kritisieren die schweizerische Flüchtlingshilfe und Amnesty International. Im Falle von **Indien** beispielsweise widerspreche die Einschätzung des Bundesrates den Berichten von Menschenrechtsorganisationen. Laut Amnesty International werden in ganz Indien die Menschenrechte verletzt (Folter und Tod in Polizeihaft/Indien hat die *UNO-Konvention gegen Folter* nicht unterzeichnet, gegen den *Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte* vom Dezember 1966 hat Indien Vorbehalte angebracht und das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet). Seit 1978 hat Amnesty International keine Einreisebewilligung mehr für Indien erhalten und stützt seinen Länderbericht über die Menschenrechtssituation auf Recherchen durch Private in Indien sowie auf die Berichterstattung in den Medien. Von den über 400 dokumentierten Fällen von Foltertod zwischen 1985 und 1991 wurden nur drei gerichtlich untersucht. Die Organisation eröffnete im März 1992 eine weltweite Kampagne gegen die Folter in Indien. Die Schweizer Sektion von Amnesty International forderte den Bundesrat auf, Indien von der Liste der "verfolgungssicheren Länder" zu streichen.

**Asylrekurskommission**

Seit April 1992 beurteilt ein verwaltungsunabhängiges Spezialorgan – die Asylrekurskommission – die Beschwerden von Asylsuchenden gegen Entscheide des Bundesamtes für Flüchtlinge. Bis dahin wurden diese vom Beschwerdedienst des EJPD behandelt. Die Asylrekurskommission nahm ihre Arbeit mit 6'248 hängigen Beschwerden auf. In den ersten fünf Monaten ihrer Arbeit legten weitere 8'174

Asylbewerber Rekurs ein, davon die Hälfte aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei. Die Kommission hiess in 5 Fällen die Beschwerde gut, 2'847 wurden abgewiesen. Die Beschwerdeinstanz des EJPD hatte im Jahr 1991 gesamthaft 18'159 Verfahren abgeschlossen; dabei 73 Beschwerden gutgeheissen und 12'035 abgewiesen. In einer ersten Stellungnahme zur Arbeit der Asylrekurskommission stellte die schweizerische Flüchtlingshilfe enttäuscht fest, dass die Kommission im Vergleich zum EJPD-Dienst noch weniger Beschwerden gutheisse.

### *Gewalt gegen Fremde/Fremdenhass*

In den Jahren 1991 und 1992 häuften sich in der Schweiz die gewalttätigen Anschläge rechtsextremer Gruppen in der Schweiz gegen Asylbewerberunterkünfte, meist in Form von Brandstiftung, Schüsse auf die Unterkünfte, Sachbeschädigung und Drohungen. Dabei gab es Verletzte und einen Toten. Im März 1992 wurde in einem u.a. von Asylbewerbern bewohnten Mehrfamilienhaus in Biel Feuer gelegt; es wurden sechs Menschen verletzt, ein pakistanischer Staatsangehöriger starb an den Folgen der Verletzungen. Ein im März 1992 veröffentlichter Bericht des Bundesrates über den Extremismus in der Schweiz hält fest, dass die vorwiegend gegen Asylbewerber gerichteten Anschläge militanter und gefährlicher geworden seien (2).

Der Bundesrat erklärte sich im September 1992 bereit, umgehend eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus einzusetzen. Dies hatte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates in einem Postulat verlangt.

### *Integrierte Migrationspolitik*

Die Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz, BODS, hat Vorschläge für eine integrierte Aussen-, Asyl- und Einwanderungspolitik ausgearbeitet. Der Entwurf hat zum Ziel, eine breite Diskussion über die Aufgaben und die Haltung der Schweiz in der weltweiten Migrationsbewegung in Gang zu bringen. Nach Ansicht der BODS ist die zunehmende Fremdenfeindlichkeit in der Bevölkerung u.a. auch das Resultat fehlender Information und Analyse über die Ursachen der weltweiten Migration. "Unkontrollierte Fluchtbewegungen setzen nachweislich dann ein, wenn zur wirtschaftlichen Armut politische Konflikte und Repression kommen. Deshalb wird die Unterscheidung zwischen "echten Flüchtlingen", "Wirtschaftsflüchtlingen" und "Gewaltflüchtlingen" immer fragwürdiger. Nötig ist eine Politik, die vom Gesamtprozess der Migration ausgeht .... (Vorschläge, S. 13f). Dafür braucht es gemäss BODS eine neue Asyl-Innenpolitik (u.a. Anerkennung des Status der Gewaltflüchtlinge), eine Asyl-Aussenpolitik (Fluchtursachen bekämpfen), eine neue Ausländer- und Migrationspolitik. Die BODS schlägt vor, dabei von vier verschiedenen Kategorien von Einwanderungswilligen auszugehen: Ausbildungssuchende, Arbeitsuchende, Gewaltflüchtlinge und Asylbewerber. Für diese unterschiedlichen Interesselagen sollen unterschiedliche Regelungen ausgearbeitet werden.

### *Weibliche Flüchtlinge*

Eine Studie über die Probleme weiblicher Flüchtlinge (3) weist nach, dass die von Frauen geltend gemachten Fluchtgründe seltener als bei Männern anerkannt und eine Flüchtlingseigenschaft vorschnell verneint wird. Dass Frauen in einem anderen Verhältnis zu Öffentlichkeit und Staat und andere Formen von politischem Widerstand leben werde nicht genügend berücksichtigt und die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Frauen-Flüchtlinge fehle noch weitgehend. Die frauenspezifischen Umstände seien bei der Ausarbeitung der internationalen Flüchtlingskonvention ebensowenig wie bei der Ausarbeitung des schweizerischen Asylgesetzes speziell berücksichtigt worden. Zwar seien Frauen und Männer gleicher Verfolgung und Folter ausgesetzt, Frauen werden jedoch vermehrt sexuell misshandelt, was für die Betroffenen in gewissen Kulturbereichen zum Ausschluss aus der Gesellschaft führt. Die Studie zeigt, dass es für Frauen besonders schwierig ist, über die erlebten Misshandlungen zu sprechen. Im Bericht fordern die Autorinnen, dass bereits bei der Befragung auf den besonderen kulturellen Hintergrund der Frauen sowie deren Bildungsstand geachtet werde.

### *Weitere Revision des Asylgesetzes gefordert*

Die staatspolitische Kommission des Ständerates fordert in einer Motion eine Revision des Asylgesetzes. Diese solle insbesondere die vorläufige Aufnahme von Gewaltflüchtlings besser regeln. Im weiteren fordert die Kommission die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, welche die Ziele und Instrumente einer Flüchtlingsausserpolitik definieren soll.

Eine Revision des Asylgesetzes verlangt ebenfalls die Schweizerische Volkspartei, welche im April 1992 eine "Volksinitiative gegen den Missbrauch des Asylrechts" lanciert hat. Die Initiative hat zum Ziel, durch eine weitere Revision des Asylgesetzes die illegale Einwanderung – das ist der weitaus grösste Teil der asylsuchenden Personen – zu unterbinden und Flüchtlinge mit wirtschaftlichen Motiven vom Asylverfahren fernzuhalten.

Die "Schweizer Demokraten" reichten im Juli 1992 die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" ein. Die Initiative hat im wesentlichen zum Inhalt, das Rückschiebeverbot (Prinzip des Non-Refoulement) nicht mehr zu respektieren und die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge zu kündigen. Ziel ist die sofortige Wegweisung der illegal eingereisten und der rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden.

Keine weitere Revision des Asylgesetzes aber die konsequentere Anwendung des bestehenden Gesetzes fordern die Bundesratsparteien in gemeinsamen Vorschlägen zum Asylbereich. Die Dauer des Asylverfahrens könne ohne Qualitätseinbussen weiter verkürzt werden, hält die gemeinsame Arbeitsgruppe "Asyl" in einem ersten Bericht im März 1992 fest. Insbesondere sollen die Kantone die erste Befragung in der gesetzlichen Frist von 20 Tagen durchführen, was 1991 nur der Kanton Uri geschafft hatte. Alle anderen Kantone brauchten länger, der Kanton Wallis mit durchschnittlich 138 Tagen für die Erstbefragung am längsten. Als

Sanktionsmöglichkeit schlugen die Parteien vor, den säumigen Kantonen die Vergütung der Fürsorgeleistungen durch den Bund zu streichen.

### *Migrationsforschung*

Internationale Wanderbewegungen, ihre Ursachen und ihre Folgen für die Herkunfts- wie für die Zielländer sind Forschungsgebiete, deren Erkenntnisse bisher kaum als Entscheidungsgrundlagen in die Asyl- und Migrationspolitik einfließen. Der Schweizerische Wissenschaftsrat, ein Organ, welches den Bundesrat in Fragen der Wissenschafts- und Forschungspolitik berät, gab in der Berichtsperiode drei Forschungsprojekte zum Thema "Migration und multikulturelle Einwanderungsgesellschaft Schweiz" in Auftrag. In den erarbeiteten Studien (4) wurde u.a. festgehalten, dass die Schweiz keine Einwanderungspolitik kennt, sondern versucht, die Einwanderungsproblematik mit Hilfe der Asylpolitik zu bewältigen, was sich als zunehmend unbefriedigend erweise. Zukünftige Strategien der Wanderungsproblematik müssten besser differenzieren zwischen den verschiedenen Fluchtgründen. Insbesondere müsse zwischen Langzeit- und Kurzzeitaufenthalten unterschieden und dementsprechende Integrationspolitiken ausgearbeitet werden. Den Gewaltflüchtlingen, die einen zunehmend grösseren Teil der Asylbewerber ausmachen, müsse ein besonderer Status gewährt und die gruppenweise Aufnahme geprüft werden. Dadurch könnten ganzen Gruppen von Flüchtlingen aus Krisen- und Kriegsgebieten ein vorübergehender Aufenthalt in der Schweiz gewährt werden, ohne dass sie das zeitaufwendige und kostspielige Asylverfahren belasten.

### *Petition für Asylsuchende aus der Türkei*

Die Asylkoordination Schweiz, ein Zusammenschluss verschiedener in der Asylpolitik engagierter Organisationen, richtete im Mai 1992 in Form einer Petition die Forderung an den Bundesrat, einen Ausschaffungsstopp für abgewiesene kurdische Asylbewerber in die Türkei zu verfügen. Zudem forderte die Petition vom Bundesrat, die Türkei wegen fortgesetzter Verletzung der Menschenrechte und wegen der Massaker gegen die Zivilbevölkerung zu verurteilen. Sie verlangte weiter den sofortigen Ausfuhrstopp für Waffenlieferungen in die Türkei.

### **Anmerkungen**

1. *Die Sicherheit der sicheren Länder – Kriterien und Erfahrungen der Asylbehörden* von Ignaz Civelli, Sektion Länderinformation und Lageanalyse des Bundesamtes für Flüchtlinge, in: NZZ, 25.3.1992.
2. *Bericht des Bundesrates über Extremismus in der Schweiz*, Bern, März 1992.
3. *"Frauenverfolgung und Flüchtlingsbegriff"*, eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg.), Bern, 1992. Die Autorinnen sind Vertreterinnen des Bundesamtes für Flüchtlinge, der Asylrekurskommission, der Hilfswerke sowie des Netzwerkes "Frauenflüchtlinge".



4. Der Schweizerische Wissenschaftsrat stellte die Studien über *"Migration und multi-kulturelle Einwanderungsgesellschaft Schweiz"* interessierten Fachleuten und Politikern anlässlich einer Tagung am 8. Juli 1992 vor. Leiter der drei Projekte sind: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (Soziologe, Uni Zürich), Walter Kälin (Staatsrechtswissenschaftler, Uni Bern), Pierre Dasen (Erziehungswissenschaftler, Uni Genf). Die Tagung wurde besprochen in: NZZ und Tages-Anzeiger vom 10.7.1992.

## Quellen

Bundesamt für Flüchtlinge, Asylstatistik 1991, Bern, Februar 1992

Weiersmüller Rudolf, Kurt Weisshaupt: *Internationale Migrationsbewegungen und ihre Auswirkungen auf die Schweiz*, in: SKA-Bulletin, 5-6/92

Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz (BODS), Hrsg.: *Vorschläge für eine integrierte Aussen-, Asyl- und Einwanderungspolitik*, Bern, März 1992 *ai-magazin*, 4/92, 6/92

BODS, Petition an den Gesamtbundesrat, *Brennpunkt Türkei – Niemand kann sagen wir hätten es nicht gewusst*, Bern, Mai 1992

NZZ, 8.5., 3.7., 26.8., 11.9., 1992

Tages-Anzeiger, 19.9., 2.11.1992

## 2. Kapitalflucht

*Die meisten Rechtshilfeverfahren betreffend in der Schweiz hinterlegte Vermögen früherer Staatschefs aus Entwicklungsländern haben sich als langsam und komplex erwiesen. Die Kampagne "für eine Schweiz ohne Fluchtgelder" fordert eine Beschleunigung des Verfahrens, den Ausbau der Rechtshilfe und die Intensivierung der Massnahmen zur Verhütung der Kapitalflucht. Nach der Änderung des Gesetzes über Geldwäscherei im Jahre 1990 wurden in der Schweiz weitere Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei sowie zur Beschleunigung der internationalen Rechtshilfeverfahren vorbereitet. Die Schweiz nimmt auch aktiv an internationalen Aktivitäten teil, so in der "Arbeitsgruppe zur Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäscherei" der Gruppe der führenden Industrienationen (G-7) der OECD-Expertengruppe zur Bekämpfung der Korruption sowie im Rahmen des Europarates.*

Seit Anfang der achtziger Jahre sind mehrere Fälle von Kapitalflucht in die Schweiz aufgedeckt worden. Ehemalige oder derzeit amtierende Staatsoberhäupter aus Entwicklungsländern wurden beschuldigt, grosse Summen aus dem öffentlichen Haushalt ihres Landes entwendet und in der Schweiz hinterlegt zu haben. Unter ihnen sind Jean-Claude Duvalier (Haiti), Ferdinand Marcos (Philippinen), Manuel

Antonio Noriega (Panama), Sese Seko Mobuto (Zaire), Alfred Stroessner (Paraguay) und Moussa Traore (Mali) zu nennen. Infolge des Rechtshilfegesuches der neuen Regierung Malis übernimmt die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstmals die in der Schweiz anfallenden Kosten für die Interessenvertretung Malis im Fall der Veruntreuung von Geldern durch den früheren Präsidenten Traore.

Mit der Einreichung eines Rechtshilfeantrags, der es dem betroffenen Land erlauben soll, illegal in der Schweiz deponierte Gelder wiederzuerlangen, wird ein langwieriges und kompliziertes Verfahren in Gang gesetzt. Das in der Schweiz hinterlegte Fluchtkapital kann unter Decknamen, durch Strohmänner oder Tarnfirmen deponiert worden sein. Die Rechtsanwälte der Angeklagten können in jeder Phase des Verfahrens (d.h. bei der Aufhebung des Bankgeheimnisses, bei der Übergabe von Bankunterlagen an die Justizbehörden des Drittlandes und bei der Rückgabe der Guthaben) Einspruch einlegen. Die Rekurse können in jedem der betroffenen Kantone und danach beim Bundesgericht eingelegt werden.

### *Bofors-Affaire*

Dieser politische Finanzskandal hatte in Indien 1987 seinen Anfang genommen. Die schwedische Firma Bofors hatte Indien 1986 Waffenausrüstungen in Höhe von über 1,5 Milliarden Dollar verkauft. Die Firma hatte Bestechungsgelder an indische Mittelsmänner gezahlt, um den Auftrag vor Konkurrenzfirmen zugesprochen zu bekommen. Diese Gelder sollen auf Genfer Bankkonten deponiert worden sein. Das Rechtshilfegesuch Indiens wurde der Schweiz im Dezember 1989 unterbreitet. Die Genfer Justizbehörden haben eine Reihe von Bankkonten gesperrt; jedoch haben sie 1992 immer noch nicht entschieden, ob das Rechtshilfegesuch zulässig ist oder nicht.

### *Marcos-Affaire*

Im März 1986 waren 500 Millionen Dollar, die von den Angehörigen des früheren Staatspräsidenten der Philippinen, Ferdinand Marcos, in die Schweiz gebracht worden waren, auf Schweizer Bankkonten blockiert worden. Die wegen der zahlreichen Rekurse laufenden Verfahren waren Ende 1992 noch nicht abgeschlossen. Zwischen der philippinischen Regierung und der Witwe des Ex-Präsidenten, Imelda Marcos, wurden Verhandlungen aufgenommen, um es den Philippinen zu erlauben, die in der Schweiz hinterlegten Gelder endlich wiederzuerlangen. Imelda Marcos könnte auf ihre Ansprüche auf diese Guthaben verzichten und die in der Schweiz eingeleiteten Rekurse zurückziehen. Als Gegenleistung könnte die Regierung der Philippinen das Strafverfahren gegen die Marcos-Witwe einstellen. Die von der Schweiz zurückzuerstattenden Vermögenswerte sollten einer Stiftung zugehen, welche Wohltätigkeitsprojekte für philippinische Kinder unterhält.

Schweizerische Entwicklungsorganisationen und einige politische Bewegungen sehen das Rechtshilfeverfahren im Fall Marcos als anschauliches Beispiel für

die Notwendigkeit einer Änderung des Schweizer Rechtshilfegesetzes an. Dieser Fall zeige nach Ansicht mancher auch die in den aussenpolitischen Beziehungen der Schweiz bestehenden Widersprüche auf: "Insoweit die schweizerische Rechtsordnung (durch die mangelnde Rechtshilfe) der Kapitalzuflucht aus Entwicklungsländern in die Schweiz Vorschub leistet, steht sie dem Ziel internationaler Entwicklungszusammenarbeit, die im Zeichen der gemeinsamen Verantwortung und der Solidarität praktiziert wird, und namentlich den Entschuldungsmassnahmen unmittelbar entgegen." (1).

Die Erklärung von Bern stellt fest, dass die Zinsen auf die seit über sechs Jahren in der Schweiz gesperrten Guthaben zehnmal höher sind als die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz für die Philippinen.

### *Kampagne "für eine Schweiz ohne Fluchtgelder"*

Diese Kampagne wurde von der Erklärung von Bern und der Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt organisiert. Rund 200 Entwicklungsorganisationen, politische Bewegungen, Kirchenverbände und Gewerkschaften in der Schweiz und in Ländern des Südens haben ein Manifest "für eine Schweiz ohne Fluchtgelder" unterzeichnet. Vom 19. bis 25. Oktober 1992 fand in der Schweiz eine Aktionswoche zur Information der Öffentlichkeit zu diesem Thema statt. Das Manifest enthält fünf präzise Forderungen. Die ersten beiden zielen darauf ab, die Rechtshilfe zu beschleunigen und auszubauen, die nächsten beiden fordern Massnahmen zur Verhütung der Kapitalflucht:

1. "Zukünftig müssen die Steuerhinterziehung sowie die Verletzung von währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Vorschriften der Rechtshilfe unterstellt werden" (2). Das derzeitige Gesetz sieht keine Rechtshilfe für Steuerhinterziehung, illegale Devisenausfuhr und gewisse Wirtschaftsvergehen vor, die gemäss Schweizer Recht nicht strafbar sind.
2. Ein Rechtshilfeverfahren sollte nicht länger als sechs Monate dauern. Rekurse gegen die Rechtshilfe sollten nur bei einem einzigen Anlass und nur von direkt betroffenen Personen eingelegt werden können. "Über Rechtshilfebegehren bei Vermögen von abgesetzten Staatsoberhäuptern soll direkt der Bundesrat entscheiden."
3. Das Abkommen des Schweizerischen Bankierverbandes über die Sorgfaltspflicht der Banken sollte in die Gesetzgebung aufgenommen werden, und es sollte nicht nur die aktive Beihilfe beim Transfer von sog. "schmutzigen" Geldern, (die bereits unter Strafe gestellt ist), sondern auch die passive Beihilfe unter Strafe gestellt werden.
4. Der Bundesrat muss sich auf internationaler Ebene für eine Harmonisierung der rechtlichen Bestimmungen einsetzen, um zu vermeiden, dass Fluchtgelder auf andere Finanzplätze ausweichen können.
5. Die Banken sollten künftig Statistiken über die Wertpapierdepots (Aktien und Obligationen) und die Vermögensverwaltung, sowie über die Herkunft der verwalteten Vermögen nach Ländern aufgedgliedert, veröffentlichen.

### *Änderungen der Schweizer Strafgesetzgebung*

Die Schweiz hat seit einigen Jahren einen Prozess zur Verschärfung ihrer Strafgesetzgebung eingeleitet, die zu einer härteren Bestrafung der Geldwäscherei führen soll. 1990 war eine Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches in Kraft getreten. Gemäss den geltenden Bestimmungen können all jene bestraft werden, welche die Ermittlung, Entdeckung oder Beschlagnahme von Vermögenswerten krimineller Herkunft beeinträchtigen (Gesetz über Geldwäscherei und mangelnde Wachsamkeit bei Finanzgeschäften). Ein zweites Massnahmenpaket ist in Vorbereitung, um Geldsummen zweifelhaften Ursprungs in grösserem Umfang beschlagnahmen und die Zugehörigkeit zu kriminellen Organisationen (bzw. deren Unterstützung) unter Strafe stellen zu können. Dieser Gesetzesentwurf wurde jedoch beim Vernehmlassungsverfahren, welches im Sommer 1992 abgeschlossen wurde, sehr weitgehend kritisiert. Einige Reaktionen betreffen die Schwierigkeit, die Grenze dessen festzusetzen, was als Unterstützung krimineller Organisationen gelten kann (zum Beispiel Sympathisanten oder die Anwälte solcher Organisationen). Die Linksparteien befürchten, dass das Gesetz gegen jene angewandt werden könnte, die bestimmte politische Meinungen unterstützen ("Gesinnungsstrafrecht"). In anderen Reaktionen wird auf die Schwierigkeit hingewiesen, in einigen Fällen den Beweis zu erbringen, dass es sich tatsächlich um "schmutziges" Geld handelt. Diese Fragen müssen vor der Veröffentlichung der Botschaft an die eidgenössischen Räte, die für Mitte 1993 vorgesehen ist, nochmals überprüft werden. Wegen des starken Widerstandes auf Seiten des Vororts des Handels- und Industrievereins und des Schweizerischen Bankierverbandes muss der Bundesrat die Absicht der strafrechtlichen Verfolgung von Unternehmen fürs erste fallenlassen. Bisher können lediglich Einzelpersonen wegen krimineller Aktivitäten strafrechtlich verfolgt werden, nicht aber ein Unternehmen (wogegen zum Beispiel manche Unternehmen möglicherweise hauptsächlich zum Zweck der Geldwäscherei geschaffen wurden, mit einem Verwaltungsrat, der über dieses Ziel unterrichtet ist). Die einzige Massnahme, die beim Vernehmlassungsverfahren nicht in Frage gestellt wurde, ist das Recht der Mitarbeiter von Banken, Finanzinstituten oder Geschäftsanwälten, die Justizbehörden auf Tatbestände hinzuweisen, die ihnen zweifelhaft erscheinen. Die Informanten können nicht wegen Verletzung der Geheimhaltung belangt werden. Jedoch besteht keine Pflicht, zweifelhafte Fälle zu melden (wie dies in den EG-Richtlinien vorgesehen ist).

Eine eidgenössische Expertenkommission bereitet gegenwärtig eine **Revision des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe** vor. Die Revision sieht eine Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens, nicht aber seine Ausdehnung auf die Steuerhinterziehung vor.

### *Internationale Harmonisierung der Gesetze gegen Geldwäscherei*

Die Schweiz ist Mitglied der **"Arbeitsgruppe zur Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäscherei"** (Financial Action Task Force,

FATF). Sie hat von 1991 bis Juni 1992 den Vorsitz der Gruppe geführt. Dieses internationale Expertengremium wurde 1989 von der Gruppe der sieben führenden Industrienationen (G-7) ins Leben gerufen. Ihm gehören mittlerweile alle OECD-Staaten, sowie Singapur und Hongkong an. Die Arbeitsgruppe hatte sich zuerst mit dem Prozess der Geldwäscherei, seinem Ausmass und seinen Methoden befasst. Sodann untersuchte sie die bestehenden internationalen Instrumente und nationalen Bekämpfungsmittel. 1990 hat die Gruppe einen Katalog erstellt mit vierzig (völkerrechtlich nicht verbindlichen) Empfehlungen zur Verbesserung der nationalen Gesetzgebung im Strafrechtsbereich, zur Verstärkung der Mittel für die Ermittlung und Verhütung von Geldwäschereigeschäften, zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und zur Förderung der Rechtshilfe in Strafsachen. Die Durchsetzung der Empfehlungen in den Mitgliedsländern wird auf der Grundlage von Evaluierungsberichten geprüft, die bei jedem Land über die erzielten Fortschritte und aufgetretenen Schwierigkeiten informieren.

Die FATF führt gegenwärtig eine umfangreiche Tätigkeit durch, um die Empfehlungen in den Staaten des Pazifik, der Karibik und Südostasiens bekannt zu machen. Im September 1992 fand unter Beteiligung der Schweiz zum gleichen Zweck eine Konferenz für die osteuropäischen Staaten statt, die zu wichtigen Drehscheiben der Geldwäscherei werden. Diese Bemühungen zielen darauf ab, einige Länder von der Aufnahme von mehr Fluchtgeldern abzuhalten, wenn ein Drittland seine Gesetzgebung zur Bekämpfung der Kapitalflucht verschärft. Künftig könnten Druckmittel vorgesehen werden, um gewisse Staaten zu einer Änderung ihrer Gesetzgebung zu zwingen (Aufstellung einer "schwarzen Liste" der betroffenen Länder, Verbot des Kapitalzustroms aus diesen Ländern, usw.).

### *Konvention des Europarates zur Bekämpfung der Geldwäscherei*

Die Beschlagnahmung der Vermögenswerte (Gelder, Anlagen, Immobilien) krimineller Organisationen ist ein wichtiges Mittel im Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Die Schweiz beabsichtigt, die Konvention des Europarates über Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahmung und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten zu ratifizieren. Das Übereinkommen definiert einen europäischen Mindeststandard des innerstaatlichen Rechts in diesem Bereich. Es regelt die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung, der vorläufigen Sicherstellung und endgültigen Einziehung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Das geltende Schweizer Recht entspricht den Forderungen dieser Konvention.

Die Schweiz lehnt es hingegen bislang ab, das Zusatzprotokoll zur europäischen Konvention über Rechtshilfe in Strafsachen zu ratifizieren. Das Protokoll dehnt die Rechtshilfe auf Steuervergehen aus und ergänzt den Austausch von Informationen über das Vorstrafenregister.

### *Bekämpfung der Korruption*

Die OECD befasst sich seit einigen Jahren mit Fragen im Zusammenhang mit Korruption (Korruption und Entwicklung, multinationale Firmen und Bestechung).

Der Schweizer Chefbeamte Mark Pieth (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) leitet seit 1991 eine **OECD-Expertenkommission zur Bekämpfung der Korruption**. Die Kommission hat in erster Linie die auf diesem Gebiet bestehenden nationalen Bestimmungen analysiert und geprüft, welche Massnahmen gegen Bestechung im Strafrecht, Verwaltungsrecht und Steuerrecht ergriffen werden könnten. Sie wird jetzt Empfehlungen über Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption ausarbeiten.

Wie viele andere Länder verurteilt die Schweiz die Bestechung nationaler Beamter, wohingegen die Korruption von Amtsträgern im Ausland nicht als Vergehen betrachtet wird. Die im Ausland zu Bestechungszwecken gezahlten Gelder können in der Schweiz sogar von der Steuer abgezogen werden.

### *Gelder aus dem Drogenhandel*

Auf Kantonsebene haben die Fédération genevoise de coopération und Vertreter aller politischen Parteien dem Genfer Grossen Rat eine Änderung des Strafgesetzbuches vorgeschlagen. Gemäss diesem Vorschlag sollten die bei einer Verletzung des Bundesdrogengesetzes beschlagnahmten Gelder zur Drittel an öffentliche oder private lokale Organisationen gehen, die in der Verhütung der Drogensucht tätig sind, und zu zwei Drittel für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden zur Unterstützung von Programmen zur Verhütung der Rauschgiftsucht in Entwicklungsländern, sowie zur Unterstützung von Programmen für alternative Produktion und Aktivitäten in Ländern, in denen Drogenpflanzen angebaut oder verarbeitet werden. Bislang waren die den Rauschgifthändlern abgenommenen Gelder in die Kassen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes geflossen.

### **Anmerkungen**

1. Auszug aus einer Stellungnahme des Instituts für Sozialethik und der Nationalkommission Justitia und Pax, März 1992
2. Wortlaut des Manifests "Für eine Schweiz ohne Fluchtgelder", Erklärung von Bern und Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt.

### **Quellen**

Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Bern, 4. Juni 1991  
Déclaration de Berne, Vers un développement solidaire, no 114, octobre 1992  
Manifest "Für eine Schweiz ohne Fluchtgelder", Bern, Lausanne, Zürich, Erklärung von Bern, Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt, September 1991  
La Suisse, 21.6.1992  
Journal de Genève et Gazette de Lausanne, 20.10.1992  
Tages-Anzeiger, 24.8., 9.11.1991, 22.6., 8.7., 20.7., 5.10., 6.11., 30.11.1992  
NZZ, 22.6., 26.6., 8.7., 20.10.1992